

References

- Ashbrook, John A. (2010). "Croatia, euroskepticism, and the identity politics of EU enlargement", *Problems of Post-Communism*, 57(3): 23-39.
- Carstensen, Martin B. & Schmidt, Vivien A. forthcoming, "Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism", *Journal of European Public Policy*.
- Campbell, John L. & Pedersen, Ove K. (2008). "Knowledge regimes and comparative political economy", working paper no. 48, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School, Copenhagen.
- Haas, Peter M. (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organizations*, 46 (1): 1-35.
- Hajer, Maarten A. (1993). "Discourse coalitions and the institutionalization of practice: the case of acid rain in Britain", in Frank Fisher & John Forester (Eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham: Duke University Press.
- Hartman, Luke T. (2015). *Identity, discourse, and the impact of EU conditionality in the western Balkans*. Ph.D. dissertation, Boston University.
- Jovic, Dejan (2011). "Turning nationalists into EU supporters: the case of Croatia", in Jacques Rupnik (ed.) *The western balkans and the EU: 'the hour of europe'*, Institute for Security Studies European Union, Paris.
- Novotna, Tereza (2008). "The transplantation and adaptation types of political integration: Examples of the German unification in parallel with the eastern enlargement of the EU", *Perspectives: The Central European Review of International Affairs*, 16 (2): 77-102.
- Novotna, Tereza (2015). *How Germany unified and the EU enlarged: Negotiating the accession through transplantation and adaptation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Forthcoming.
- Radio Free Europe/Radio Liberty, "Serbian parliament speaker calls for closer Russia ties" 2007, 9 May, <http://www.rferl.org/content/article/1076353.html>.
- Risse, Thomas (2011). "Ideas, discourse, power and the end of the Cold War: 20 years on", *International Politics*, 48: 591-606.
- Schmidt, Vivien A. (2008). "Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse", *Annual Review of Political Science*, 11: 303-26.
- Schmidt, Vivien A. (2014). "Speaking to the markets or to the people? A discursive institutionalist analysis of the EU's sovereign debt crisis", *The British Journal of Politics and International Relations*, 16: 188-209.
- Subotic, Jelena (2011). "Europe is a state of mind: identity and europeanization in the Balkans", *International Studies Quarterly*, 55: 309-30.
- Vachudova, Milada A. (2005). *Europe undivided: democracy, leverage, & integration after communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Vachudova, Milada A. (2014). "EU leverage and national interests in the Balkans: the puzzles of enlargement ten years on", *JCMS*, 52(1): 122-38.

EL DISCURSO POLÍTICO PARTIDARIO SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR EN BRASIL Y URUGUAY (2003-2014)

Party Political Discourse on Foreign Policy in Brazil and Uruguay (2003-2014)

Camilo López Burian* y Rodinei Tarciano Silva**

Resumen: Desde una mirada que da relevancia a la dimensión ideacional y al papel de los partidos en la política exterior, este trabajo analiza el discurso de los senadores en Brasil y Uruguay (2003-2014) para construir una conceptualización de las ideas programáticas en esta arena política a partir de la dicotomía de filosofías públicas de izquierda y derecha. La primera apuesta a la integración regional, no solamente en lo comercial sino también en lo político, a la vez que prioriza las relaciones Sur-Sur. En lo económico plantea el impulso de la integración productiva de la mano de estrategias proteccionistas, con una perspectiva neodesarrollista. La segunda muestra preferencias por la apertura comercial unilateral al mundo, a partir de un énfasis marcadamente económico y normativamente liberal, en el marco de una estrategia de acción justificada como pragmática.

Palabras Clave: política exterior, discurso político partidario, partidos políticos, Brasil, Uruguay

Abstract: Assuming that the ideational dimension of political parties is relevant to foreign policy, this paper analyzes the parliamentary discourse of Brazilian and Uruguayan senators (2003-2014) in order to propose a conceptual framework for the study of programmatic ideas in the legislative arena through the ideological dichotomic relation between the left and the right public philosophies. The left wing discourse promotes regional integration beyond commercial matters, emphasizing political integration and South-South relations, and focusing on productive integration by means of protectionist strategies according to the precepts of neo-developmentalism. The right wing discourse stress its preferences on universal and unilateral trade opening, emphasizing commercial integration on liberal bases, and focusing on strategic political actions so-called as pragmatic.

Key Words: foreign policy, party political discourse, political parties, Brazil, Uruguay

1. Introducción

Parte de la literatura sobre la política exterior coloca a las ideas de los actores en un lugar poco relevante a la hora de explicar las orientaciones que ésta asume. Otros

* Candidato a Doctor en Ciencia Política. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: camilo_lopez@cienciassociales.edu.uy

** Doctor en Ciencia Política, Universidade Federal de São Carlos, Brasil. Auditor fiscal del Gobierno del Distrito Federal. Monitor del Programa Brasília Sem Fronteiras, Arizona State University y Georgetown University. Correo electrónico: rodinei.tarciano.silva@gmail.com

estudios se centran en los presidentes dejando fuera del análisis, o considerando marginal, el papel que juegan los partidos a los que ellos pertenecen. Discutiendo con estos argumentos, este trabajo presenta como principal conclusión una propuesta sobre qué significa ser de izquierda o de derecha en política exterior. Para lograr dicho objetivo se realizó una discusión con la literatura sobre la política exterior apoyándose en los argumentos que fundamentan la importancia de los factores domésticos que condicionan el ciclo de la política exterior. Particularmente se atiende al papel de los partidos políticos, los cuales ejercen su influencia a través del Poder Ejecutivo o desde la arena parlamentaria. La primera sección se concentra en las discusiones con la literatura y en los aspectos teóricos y metodológicos. Las siguientes dos secciones de este trabajo se dedican al análisis de los discursos sobre la política exterior en los casos espacio-temporalmente definidos. Finalmente, y a partir del análisis empírico de los casos, se propone una conceptualización de las ideas programáticas en política exterior que se encuentran dentro de las filosofías públicas de izquierda y derecha para los casos analizados, la cual merecería ser analizada a la luz de otros casos sudamericanos para poder comprobar su alcance.

2. Partidos políticos y política exterior: consideraciones teóricas y metodológicas

La literatura sobre la política exterior uruguaya y la política exterior brasileña ha resaltado, en términos generales en ambos casos, su carácter estable (Cervo 1994 y Pérez 2011). Octavio Amorim Neto, analizando el caso brasileño, demostró que hasta ese momento la principal determinante de la política exterior brasileña era una variable neorrealista¹ que puede leerse como el lugar de Brasil en la estratificación del poder global, secundada por dos variables domésticas, el incrementalismo burocrático de Itamaraty y la fuerza ministerial de los partidos de izquierda (2012: 166-167). Debe decirse que este autor midió la orientación de la política exterior de Brasil a través de un *proxy*: el grado de convergencia entre este país y Estados Unidos en las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas (Ibídem: 46-75). En las conclusiones de su trabajo señaló que las transformaciones en el escenario mundial a partir de 2003 – acelerados desde la crisis de 2008– junto a los cambios domésticos hacían muy probable que los determinantes de la política exterior brasileña cambiaran (Ibídem: 177).

En este sentido Janina Onuki y Amâncio de Oliveira (2010) identifican un conjunto de temas que generan polarización entre los partidos y donde los mismos tienen posiciones divergentes. Estos son la división Norte-Sur, donde los partidos de izquierda en Brasil buscan priorizar las relaciones Sur-Sur mientras los de la derecha consideran más adecuada la vinculación con los países desarrollados. El otro tema es el de la integración regional, donde la izquierda la impulsa, mientras la derecha la considera desventajosa y contrapone el impulso a la apertura de mercados extrarregionales.

1 Este enfoque puede encontrarse en la obra de Kenneth Waltz (1988).

Cuadro 1. Preferencias sobre la orientación de la política exterior clasificadas por filosofías públicas

	Izquierda	Derecha
Foco Territorial	Región	Mundo
Aliados estratégicos / Tipo de relacionamiento	Países emergentes / Sur – Sur	Países desarrollados / Norte – Sur

Fuente: Elaboración propia a partir de conceptualizaciones de Onuki y Oliveira (2010).

Debe señalarse una puntualización para diferenciar la orientación que los actores prefieren de la orientación que la política exterior efectivamente asume en un momento histórico. Mientras la orientación que prefieren los actores se sintetiza en el cuadro 1, la orientación efectiva de la política será el resultado del juego político y se ubica en uno de los nueve escenarios resultantes del cruce de dos variables tricotómicas. La primera es el tipo de aliados estratégicos priorizados, sean estos los países del Sur emergente, del Norte desarrollado o un grupo variados de países que recoja a países de ambos ámbitos. La segunda es el foco territorial privilegiado, sea este la región, la apertura al mundo o un equilibrio entre estas orientaciones (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Tipología de posibles orientaciones de la política exterior según el foco territorial elegido y los países priorizados como aliados.

Foco territorial	Aliados estratégicos		
	Países emergentes + Región	Países emergentes + Región – Mundo	Países emergentes + Mundo
	Amplitud de países + Región	Amplitud de países + Región – Mundo	Amplitud de países + Mundo
	Países desarrollados + Región	Países desarrollado + Región – Mundo	Países desarrollados + Mundo

Fuente: Elaboración propia a partir de Luján (2011).

La orientación efectiva de la política es resultante del juego político de los actores y está determinada por las reglas institucionales y los recursos de los actores. El tipo de gobierno, de partido o coalición, mayoritario o minoritario, entre otros aspectos, es un punto clave para lograr impulsar una orientación específica de política exterior. Mientras que para poder comprender por qué los actores impulsan una orientación y no otra en una arena de política pública, es necesario atender a la dimensión ideacional (Sikkink 2009).² En este sentido, trabajos sobre

2 Judith Goldstein (1993) plantea que, en condiciones de incertidumbre, las ideas se comportan como “hojas de ruta” que canalizan intereses hacia direcciones específicas de política, sirviendo como filtros, que proporcionan a los políticos la posibilidad de optar por ciertas estrategias. El mismo planteo también es

Brasil y Uruguay ya han mostrado, a partir de la llegada de partidos de izquierda al gobierno, la importancia de la alternancia ideológica para comprender los cambios en las orientaciones de sus políticas exteriores (Belem Lopes 2013 y Luján 2010).

En términos de actores relevantes, Robert Putnam (1988) señala los nexos entre política exterior y política doméstica donde los negociadores internacionales y sus respectivas bases de apoyo (partidos, grupos de interés y electores) son los actores centrales, cerrando negociaciones, óptimamente, cuando lo acordado a nivel internacional cuenta con el apoyo necesario a nivel doméstico para su ratificación. En ambos casos seleccionados, Brasil (2003-2014) y Uruguay (2005-2014), el Poder Ejecutivo concentra la capacidad de iniciativa en política exterior, mientras que el Poder Legislativo fiscaliza sus acciones y tiene el papel de aprobar, o bloquear, tratados internacionales ya acordados por el Ejecutivo.

A partir del análisis de este entramado institucional y aplicando la conceptualización de delegación (Kiewiet y McCubbins 1991; Cox y McCubbins 1993; Epstein y O'Halloran 1999) se ha analizado el caso brasileño como un ejemplo donde el Poder Legislativo se posiciona como principal y el Ejecutivo como el agente en búsqueda de eficiencia (Lima 2000; Lima y Santos 2001). Sobre el argumento de la delegación o abdicación del Legislativo en manos del Ejecutivo en asuntos de política exterior, algunos autores señalan la existencia de la construcción de una arena de políticas en la cual se genera un consenso entre los partidos, lo que se conoce como *bipartisanhip* en el caso estadounidense (Dahl 1950). También estudiando la política exterior y de defensa, en el mismo caso, otros autores señalan que la naturaleza de la política es clave porque explica un mayor apoyo al Presidente que en otras políticas del ámbito doméstico (Lindsay y Ripley 1992). Mientras que otros autores ponen énfasis en los incentivos de los actores al señalar que los mismos no visualizan como redituable en votos a esta arena de política, a la vez que proponen que es más costoso obtener información para tomar posiciones en temas de política exterior para los actores que están fuera del Ejecutivo (Kegley y Wittkopf 1995).

Por su parte Lisa Martin (2000), estudiando parte de la política exterior, mostró que en asuntos de cooperación internacional no hay delegación total del Legislativo en el Ejecutivo, sino que existen momentos donde se realizan controles, bloqueos y cooperación entre poderes. A partir del análisis empírico comprueba cómo la delegación no significa una total abdicación, siendo clave el momento en que se verifican divergencias entre las preferencias del principal y el agente, pudiendo generarse conflictos.

A partir de este señalamiento, debe recordarse que los partidos inciden en la política exterior ejerciendo directa influencia en la toma de decisiones en el ámbito del Poder Ejecutivo (en gobiernos de partido o de coalición), a través del Presidente, del Ministro de Relaciones Exteriores u otros ministros que, integrando el Gabinete, pueden participar de las decisiones en política exterior. O indirectamente al participar del sistema de pesos y contrapesos en el proceso de la política, sea mediante la intervención del Parlamento en la ratificación de tratados, convenios u otras norma-

desarrollado en el trabajo de Judith Goldstein y Robert Keohane (1993).

tivas relativas a la política exterior, o a través de la fiscalización y el control político del Legislativo sobre el Ejecutivo (Onuki y Oliveira 2010: 146). Los partidos también pueden ejercer su influencia sobre la burocracia especializada del Ministerio de Relaciones Exteriores, sea a través de la conducción política de los cargos de dirección, o mediante el relacionamiento informal entre los diplomáticos y los políticos. Por más aisladas que se encuentren, las burocracias siempre pueden ser permeadas por la política partidaria.

La literatura que da importancia al Poder Legislativo y los partidos en la arena de la política exterior señala, en términos generales, tres aspectos que combinados o individualmente explican el posicionamiento de los actores. Uno de estos factores podría agruparse bajo la etiqueta conceptual de “intereses” al incluir aspectos como la intermediación y representación de intereses y la rendición de cuentas frente a su base electoral (*constituency*) (Fordham 1998; Conley 1999). Otros autores colocan el acento en aspectos institucionales como la disciplina partidaria (Malloy 2003), mientras que un grupo de autores dan un lugar central a la ideología (Therién y Noel 2000; Milner y Judkins 2004; Marks, Wilson y Ray 2006). Siguiendo este último enfoque, Janina Onuki, Pedro Feliú Ribeiro y Amâncio de Oliveira (2009), analizan votaciones nominales en política exterior demostrando que la ideología es un importante factor para explicar el voto de los diputados en esta arena en los casos de Argentina y Chile.

A partir esta consideración de la importancia de la ideología como factor relevante para explicar la orientación de la política exterior, se aborda el estudio de Brasil y Uruguay (2003-2014). En el primer caso se abarcan ambos gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y el primer gobierno de Dilma Rousseff, mientras que en el segundo se abordará el primer gobierno de Tabaré Vázquez y el de José Mujica. Tal como sostiene parte de la literatura antes referida, los partidos tienen un papel clave en la orientación de la política exterior, y por ello en este trabajo se les considera los actores centrales del proceso de esta política. Por lo tanto serán las unidades de análisis mientras que los parlamentarios se constituyen en unidades de observación, en tanto los emisores de discursos que vehiculizan ideas políticas.

Se entenderá, entonces, por actor a un grupo o individuo con identidad, estrategia y recursos para llevar adelante su acción y por instituciones a las reglas formales e informales que son creadas y modificadas por los actores y a la vez condicionan el comportamiento de los mismos (Acuña y Chudnovsky 2013). Tal como señaló Luis Eduardo González, sobre el caso uruguayo, colocar la mirada en el Legislativo permite visualizar a los partidos, y particularmente el Senado se constituye en un espacio clave porque allí se concentran las figuras políticas más importantes (1993: 24). Para ambos casos es relevante analizar a los partidos en el Legislativo, al ser ejemplos de presidencialismo pluralistas (Lanzaro 2001: 15-49). El presidencialismo de coalición brasileño (Abranches 1988) tiene lugar en un sistema multipartidario y con alta fragmentación, donde se registra la formación de mayorías por medio de coaliciones electorales y legislativas (Figueiredo y Limongi 1999; Santos 2002). Mientras que en el caso uruguayo, el sistema electoral se constituyó en la clave estructuradora de un sistema multipartidista, hoy pautado por una competen-

cia bipolar a nivel del sistema y a nivel intrapartidario, con partidos programáticos, integrados por fracciones altamente institucionalizadas, con alta visibilidad pública y fuertes liderazgos (Chasqueti y Moraes 2000).

Como se señaló, para comprender las orientaciones de política exterior que impulsan los actores, sean partidos o fracciones, es necesario abordar la dimensión ideacional. Desde el institucionalismo discursivo Vivien Schmidt (2008) señaló que las ideas son el contenido de los discursos enmarcados en instituciones. Este enfoque teórico analiza la interacción de las ideas políticas en espacios estructurados por reglas para el debate democrático que generan una acción política basada en ideas pactadas o vencedoras.³ De esta manera, el institucionalismo discursivo busca comprender las ideas en el interior de un ambiente político estructurado para el debate de ideas y cómo la interacción resulta en una acción política objetiva y posterior, sea esta, por ejemplo, una política pública o un cambio en las reglas de la competencia electoral o el proceso de gobierno. El trabajo que aquí se presenta aborda las ideas de los representantes políticos en momentos de debate parlamentario en torno proposiciones legislativas, temas políticos, posiciones partidarias, acontecimientos domésticos relacionados con la política exterior o internacionales.

Por otra parte, Sammuel Eldersveld (1982) señala que los partidos se estructuran para disputar y actuar en tres dimensiones distintas pero confluentes: la electoral, la representativa y la ideológica. La dimensión ideológica se visibiliza en el campo del discurso político, donde las ideas son expuestas en ambientes discursivos estructurados para su examen y su debate. Esto hace necesario categorizar las ideas políticas. En el institucionalismo discursivo se definen tres niveles de abstracción de las ideas, ordenadas desde mayor a menor nivel de abstracción: las filosofías públicas, las ideas programáticas y las soluciones concretas de políticas (Mehta 2011). Cada uno de estos niveles de ideas tiene dos funciones paralelas, la cognitiva y la normativa. La primera define los objetivos y los propósitos, a partir de una forma de comprender los fenómenos, los problemas y su causalidad, dando así un mapa de ruta de posibles soluciones. Mientras que la segunda se centra en la definición de objetivos políticos a partir de valores (Schmidt 2002: 214).

Las filosofías públicas ocupan el mayor nivel de abstracción y se constituyen en los grandes lineamientos que orientan la acción política de manera general. El segundo nivel, el de las ideas programáticas se centra en la definición de los problemas, los asuntos a considerar, los objetivos, la forma de alcanzarlos, los métodos y los instrumentos para la acción. Mientras que las soluciones concretas de políticas son las propuestas específicas de acción para cada caso.

Algunos antecedentes sobre el mapeo de las preferencias sobre políticas, enmarcadas dentro de las filosofías públicas de izquierda y derecha, han puesto la mirada sobre los programas políticos de los partidos (Budge *et al* 2001 y Klingemann *et al* 2006, entre otros). Estos trabajos, a través de ejercicios inductivos, señalan que los posicionamientos de izquierda muestran preferencias por políticas favorables a la integración regional, mientras la misma es vista con desconfianza desde la dere-

³ El institucionalismo discursivo se aleja de visiones del discurso como la foucaultiana.

cha. Mientras la izquierda se alinea con principios antimperialistas, la segunda da un lugar de mayor importancia a los asuntos de defensa y seguridad internacional, a la vez que impulsa la libre empresa y cuestiona la planificación económica y el proteccionismo, en tanto elementos que se conjugan con la estrategia de inserción internacional propuesta por la izquierda.

Los siguientes dos apartados se dedican a presentar los casos estudiados con el objetivo de construir una conceptualización sobre las ideas programáticas que definen qué es ser de izquierda o de derecha para los casos analizados. Este resultado, por su parte, podría ser utilizado para otros casos sudamericanos, en el marco temporal de los primeros tres lustros del siglo XXII, de forma de medir el alcance de su validez. Luego de realizar estas consideraciones teóricas y metodológicas se abordan a continuación los casos propuestos. En cada uno de estos apartados se explicitan aspectos metodológicos específicos de cada caso.

3. Partidos políticos, discursos y política exterior en el Senado brasileño

Como se señaló anteriormente, las características institucionales del régimen de gobierno brasileño dan al Ejecutivo la iniciativa en política exterior. El Legislativo puede aprobar o rechazar tratados internacionales firmados por el Ejecutivo y, solamente, los senadores tienen la potestad de aprobar nombramientos de embajadores y financiamientos internacionales.

Desde el enfoque ideacional y utilizando el análisis de discurso como abordaje metodológico, un análisis más amplio de la política exterior brasileña, entre 2003 y 2014, muestra que el debate parlamentario más frecuente y relevante en el Senado se refirió a las prioridades de inserción económica internacional de este país (Silva 2014). Por este motivo en este apartado se centrará el análisis en los principales asuntos debatidos en este eje: el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (2003-2006) y el Mercosur (2006-2012).

Con este fin se analizaron todos los debates sobre estos asuntos que tuvieron lugar en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado brasileño. Debe señalarse que el Reglamento Interno del Senado Federal determina que las designaciones para las presidencias y los asientos en comisiones permanentes deben seguir el principio de la proporcionalidad entre los partidos conforme el resultado de las elecciones nacionales para cada casa legislativa. Así, el discurso político en este ámbito reproduce, reducidamente, los clivajes ideológicos y programáticos del sistema partidario brasileño. En este apartado se ilustra el análisis a través de la inclusión de fragmentos de discursos representativos de las posiciones de los partidos.

En términos generales, el discurso sobre la política exterior que presentan los partidos de izquierda –Partido Socialismo e Liberdade (PSOL),⁴ Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabal-

⁴ El PSOL surgió en 2004 a partir de la salida de un conjunto de líderes del PT, destacándose la figura de Heloísa Helena.

hista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT) y Partido Popular Socialista (PPS)– muestra la priorización de las relaciones Sur-Sur y de la integración sudamericana (especialmente en el contexto del Mercosur) como clave estructurante de sus preferencias sobre el tipo de relacionamiento a privilegiar en esta arena, los aliados estratégicos y el foco territorial a priorizar.

En estos discursos el antimperialismo es un principio orientador de los posicionamientos políticos. En los casos del PSOL y PCdoB la iniciativa de creación del ALCA, impulsada por Estados Unidos, fue interpretada como un acto imperialista. En este sentido, la senadora Heloísa Helena (PSOL) se refirió a una eventual firma del ALCA como “*anexión*” y “*esclavitud*” comercial (17/06/2003), y el senador Inácio Arruda (PCdoB) se refirió a la integración sudamericana como un freno al ALCA:

“O principal, o mais importante para a América do Sul é a nossa integração. [...] Esses países, especialmente os países que formam hoje o Mercosul, eles foram muito importantes para evitar a formação de outro bloco, que, do ponto de vista econômico, do peso de uma única nação, tornava essas nações quase que colônias, que era a formação do bloco a ALCA” (27/10/2009).

En este debate, los senadores de la izquierda más moderada, especialmente del PT, estructuraron un argumento a favor de una concepción de la integración regional opuesta a la estrategia que privilegia la apertura comercial en clave liberal. Los principales fundamentos esgrimidos, asociados a una concepción neodesarrollista, se presentaban como formas de atender el interés nacional de Brasil. Los senadores Roberto Saturnino (09/05/2006) y Aloízio Mercadante (08/05/2008) afirmaron que la integración más importante, de América del Sur y de América Latina, debe ser la integración política. Los senadores Eduardo Suplicy (23/03/2006) y Flávio Arns (22/01/2004) argumentaron que el ALCA tenía como único objetivo el libre flujo de mercancías, mientras que el Mercosur implica un proceso de integración que atiende otras dimensiones más allá de lo económico y comercial (31/03/2005).

El centrista Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB), socio coalicional del PT,⁵ manifestó un apoyo a la integración a partir de una concepción diferente al PT. Su visión positiva de la integración echa raíces en un enfoque nacionalista del desarrollismo pero no identificado con la izquierda. A pesar de tener concepciones diferentes al PT en política exterior, el posicionamiento fue convergente entre ambos en relación al rechazo al ALCA. En este sentido señalaba el senador Pedro Simon (PMDB), en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, señalaba: “*Acho que o Brasil teve uma vitória, porque o americano queria criar uma entidade que fosse uma nova organização americana de livre comércio, onde o americano dominaria.*” (12/11/2009).

Desde los partidos de izquierda, los tratados de libre comercio (TLC) bilaterales entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos son evaluados como perjudiciales y opuestos a la integración regional sudamericana. Debe señalarse que

⁵ Durante el primer periodo de gobierno de Lula algunos integrantes del PMDB, en forma individual y asumiendo cargos, brindaron apoyo político al gobierno, pero éste no contó con el apoyo del partido en su totalidad. Posteriormente el PMDB se constituyó en socio de coalición para el segundo gobierno de Lula.

esta visión generalizada en la izquierda también aparece en el PMDB, pero en este caso asociada a una visión nacionalista. La iniciativa uruguaya de negociar un TLC con los Estados Unidos recibió una contundente crítica desde este partido por ser entendida como perjudicial para los intereses nacionales de Brasil. Pedro Simon afirmaba: “*O Uruguai está querendo sair, o Uruguai está negociando diretamente, com o Presidente, com o Presidente americano, imitar o México, imitar o Chile, fazer uma negociação direta de Governo a Governo e sair do Mercosul.*” (16/05/2006).

Por el contrario, los partidos de derecha –Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Progressista (PP), Partido Republicano Brasileiro (PRB) y Democratas (DEM)⁶– sostienen en sus ideas programáticas el libre comercio como la clave estructuradora de la política exterior y defienden los acuerdos de libre comercio como el instrumento más eficaz para la concreción de la estrategia aperturista.

Desde partidos posicionados a la derecha, la integración con los países sudamericanos (especialmente el proceso de Mercosur) y las relaciones especiales con países en desarrollo (relaciones tipo Sur-Sur) solamente se consideran positivamente si se encuadran dentro de una lógica de pragmatismo⁷ y de ventajas comerciales. El senador Arthur Virgílio fue, hasta 2010, uno de los principales portavoces en política exterior del opositor PSDB en el Senado. Su discurso ejemplifica la preferencia, de los partidos situados más a la derecha, por el ALCA y los TLC, en detrimento del Mercosur:

“Eu vejo que é um golpe de morte no Mercosul, que o Mercosul agoniza, e eu sou a favor de entendimento ativo, mas de entendimento com a ALCA. Eu sou a favor de nós estreitarmos os laços com países parecidos conosco, como China, Índia, África do Sul. Eu sou a favor disso, mas percebo que nós não vamos poder permitir que fique nascendo uma ALCA às nossas costas. E a minha indagação primeira é Mercosul, ou seja, Mercosul está a meu ver virando uma ficção. [...] eu sou a favor da entrada da Venezuela e da América do Sul inteira no Mercosul, mas ele entra com a cabeça de liderar o bloco do Mercosul, ele não tem a menor condição objetiva de fazê-lo e entra para voltar o Mercosul contra a ALCA, para voltar ao Mercosul contra os interesses da União Européia.” (02/08/2006).

⁶ Constituido en 2007 como proceso refundacional del Partido da Frente Liberal (PFL).

⁷ La contraposición entre una política exterior orientada por la ideología o por el pragmatismo ha sido una de las claves analíticas de la literatura sobre los casos latinoamericanos. Gian Luca Gardini y Peter Lambert (2011) definen a la ideología como una perspectiva cognitiva y normativa que guía la acción más allá de las situaciones concretas en las que se tenga que desarrollar la política. Por otra parte el pragmatismo es definido por un accionar maximizador de beneficios, en relación a los objetivos políticos delineados y en función de los recursos disponibles. Si bien se utiliza esta categorización para conceptualizar, explícita o implícitamente, algunas de las ideas programáticas que se incluyeron en el cuadro 3, debe señalarse que la misma puede recibir comentarios críticos. Por una parte, acciones en política exterior que pueden verse como ideológicas pueden ser pragmáticas, a la vez que la concepción pragmática, tal como aparece en el discurso de algunos legisladores, es a la vez ideológica al ser también una perspectiva cognitiva y normativa. La problematización de estos conceptos queda para una agenda de investigación futura que deberá profundizar sobre ambos polos de este continuo como conjuntos de ideas cognitivas y normativas.

Desde la oposición el senador José Agripino, líder del partido de derecha DEM, afirmó que “*O nosso Mercosul, na minha opinião, está cambaleante, ele está mal, ele está mal. Pode, atravessadas as crises, pode voltar a existir. Mas eu acho que é oportuno que o assunto ALCA volte à Ordem do Dia*” (12/11/2009). El Mercosur es, para los partidos de derecha, válido solamente como instrumento de inserción en TLC con otros países y con otras zonas de libre comercio, como la Unión Europea.

Otro debate parlamentario que también visibilizó la oposición de filosofías públicas de izquierda y derecha se refirió a la entrada de Venezuela al Mercosur. Este debate también provocó la confrontación de posiciones sobre el proceso de integración. Desde la izquierda el ingreso de Venezuela fue defendido con argumentos que iban desde el latinoamericanismo hasta aspectos vinculados a los beneficios para el desarrollo regional que el ingreso de este país le aportaría al proceso. Mientras que la derecha, con un discurso que acusaba de “ideologización” de la política exterior, proponía el pragmatismo en las relaciones comerciales con los países latinoamericanos. Desde estos partidos se fue construyendo un discurso contrario al proceso de integración del Mercosur, donde el mismo se constituía como una limitante para una mejor inserción comercial, a la vez que se lo visualizaba como un espacio impulsado por gobiernos ideológicamente afines. Como se verá en el próximo apartado, en Uruguay también se desarrolló una narrativa sobre el Mercosur con las mismas características.

4. Partidos políticos, discursos y política exterior en el Senado uruguayo

En Uruguay la política exterior es conducida por el Ejecutivo, sea a través del Presidente, de éste actuando junto al Ministro de Relaciones Exteriores o con su gabinete reunido en el Consejo de Ministros. En temas económico-financieros y de inserción comercial internacional el Ministerio de Economía y Finanzas juega un papel central, a la vez que el Ministerio de Defensa Nacional también lo hace en los temas de su competencia.⁸ En situaciones específicas compiten o cooperan en la toma de decisiones, emergiendo en algunos casos el centro presidencial como ámbito de abordaje de la política exterior. El Legislativo⁹ tiene la potestad de ratificar o rechazar los tratados que el Poder Ejecutivo suscribe, pudiendo bloquear las iniciativas, a la vez que tiene capacidades de fiscalización sobre el Ejecutivo.¹⁰

Desde la vuelta a la democracia en 1985, se registraron tres gobiernos de partido (uno minoritario y dos mayoritarios) y tres gobiernos de coalición (siendo mayoritarios en una gran cantidad de años). Los presidentes, en términos generales, reservaron el cargo de Canciller para su partido e incluso para su propia fracción.

8 Si bien hay otras unidades estatales, a nivel nacional y subnacional, involucradas en el proceso, no se las detalla aquí para focalizarse en el argumento.

9 El Senado y la Cámara de Diputados poseen, cada una, una Comisión de Asuntos Internacionales que puede proponer modificaciones a la legislación, aunque en la práctica la tasa de modificación es baja (Chasqueti 2014a).

10 Mediante el pedido de informes, el llamado de ministros en régimen de comisión general o a sala, este último con la posibilidad de censurar al titular de la cartera si se logran los votos necesarios en la Cámara.

Cuando esto no ocurrió, se utilizó para cohesionar al partido ofreciéndolo a la segunda fracción más votada de su partido o como parte del pacto coalicional cuando se integró a un representante del partido socio (Chasqueti, Buquet y Cardarello 2013). Estos partidos, programáticos y cohesionados, muestran –al igual que las coaliciones– un alto grado de disciplina en el parlamento, lograda mediante recursos institucionales que los líderes de fracción poseen para disciplinar a sus legisladores (Chasqueti 2014b).

Desde la vuelta a la democracia en 1985, la agenda de la política exterior uruguayo tiene en su centro los aspectos económico-comerciales (López Burian 2015: 153-163). En este análisis se aborda el debate sobre la inserción económica internacional del Uruguay, que contrapuso la apertura comercial en clave liberal a la apuesta regional en clave de integración productiva. Para ilustrar este debate se recogen argumentos de los discursos de los senadores en las instancias de discusión sobre la propuesta de un TLC con Estados Unidos (2005-2007) y la posibilidad del ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico (2013-2015). Ambas situaciones fueron discursivamente construidas como una alternativa dicotómica entre la apuesta a la región versus la apertura al mundo, y particularmente en sintonía con Estados Unidos, a la vez que mostraron convergencias y divergencias a nivel inter e intrapartidario. Se analizaron todas las sesiones del Senado donde se debatieron los temas seleccionados y su análisis se presenta estructurado a partir de dimensiones temáticas que se sintetizarán en las conclusiones. La elección del Senado se fundamenta en que es el lugar ocupado por la mayoría de los jefes de partidos y de fracciones, por lo tanto permite visibilizar las posiciones de los actores más relevantes y representativos.

En primer término debe señalarse que la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno, y por lo tanto la alternancia ideológica, generó un cambio en la orientación de la política exterior (Luján 2010). Esto llevó a que los partidos Nacional (PN) y Colorado (PC), socios coalicionales en la posdictadura, construyesen el discurso de la ruptura de consensos en política exterior. En este sentido, durante el debate sobre la firma de un TLC con Estados Unidos, Jorge Larrañaga, líder del PN en ese momento, señalaba: “*La política exterior debe ser una política de Estado [...] cuando este Gobierno comenzó a funcionar, la política exterior ha sido una política de partido.*” (22-23/08/2006).¹¹

En aquel debate, uno de los elementos centrales de divergencia fue el papel del Estado en la inserción internacional. Larrañaga recogía las expresiones del Ministro de Relaciones Exteriores Reinaldo Gargano al decir que: “[...] *el señor Canciller sentenció que la inserción internacional debe respetar aquella definida por el programa del Frente Amplio*– ante todo: defender la producción nacional.” (22-23/08/2006). Y en el debate sobre el ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico, en 2013, Constanza Moreira (FA) refiriéndose a los miembros de dicho bloque señaló: “*Estos países se han autodefinido como una alternativa al estatismo del*

11 Todas las citas de estas fechas corresponden al Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 109, T. 435, disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20060822s0034.htm>

Atlántico, al que pertenece Uruguay, Argentina y Brasil. Un país estatista como Uruguay, ¿a qué otra cosa podría pertenecer?” (09/07/2013).¹²

Al igual que en Brasil, actores de centroderecha contraponen un accionar pragmático en política exterior, visto como el correcto, mientras consideran al accionar de izquierda como ideológico. En este sentido señalaba Francisco Gallinal (PN) en 2006: *“El ingreso de Venezuela al Mercosur, [...] está basado en la opinión del propio Gobierno en cuanto a una afinidad de carácter ideológico. La resolución que adopta el Mercosur [...] rechazando al ALCA, también es una definición con un contenido ideológico muy decidido y muy claro [...].”* (22-23/08/2006).

Criticando esta postura, Alberto Couriel (FA) manifestaba: *“A veces se acostumbra a decir que los que hablan de ideología son los de la izquierda— y en realidad los hay, pero muchas veces los ideólogos son los de la derecha, que entienden que una cosa es necesariamente buena aunque los fundamentos que se puedan dar no tengan nada que ver con la realidad.”* (22-23/08/2006). Esta discusión hace referencia al carácter de los intereses nacionales. Subjetivos en su construcción para unos y objetivos para otros, solamente necesitando la racionalidad técnica para su correcta formulación, como señalaba el ex Ministro de Economía y Finanzas Isaac Alfie (PC) al decir que: *“No se puede seguir esperando una discusión ideológica viendo que el mundo pasa— no se puede seguir dependiendo de ideologías perimidas— debemos entrar al mundo moderno.”* (22-23/08/2006).

Este razonamiento por parte de algunos actores también fundamenta la necesidad de la apertura al mundo en clave liberal como estrategia de inserción. En este sentido Larrañaga señalaba en 2006 que:

“El Partido Nacional cree en el Mercosur, pero no en éste de la hipocresía, de la pequeñez, de la estridencia, de los discursos populistas [...]. El Mercosur es un proyecto comercial [...] abierto que le permita al país insertarse en la región [...] que nos posibilite abrirnos al resto del mundo. [...] el Mercosur tiene que ser una oportunidad, pero no puede ser una trampa. [...] los fines y objetivos [...] son esencialmente comerciales y se resumen en la constitución de un mercado común.” (22-23/08/2006).

En el FA las posiciones internas en ambos debates –TLC y Alianza del Pacífico– mostraron divergencias. Mientras se registraron posiciones fuertemente regionalistas apostando a la integración productiva, otros –de fracciones moderadas– se manifestaron más favorables a la apertura comercial bilateral. En este sentido, Danilo Astori (FA) quien era en ese momento Ministro de Economía y Finanzas señalaba en el marco del debate sobre la posibilidad de avanzar en un TLC con Estados Unidos: *“[...] la apertura del país [...] es absolutamente fundamental para una economía pequeña como la nuestra [...] nuestro rumbo de la política de inserción internacional se*

¹² Todas las citas de estas fechas corresponden al Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores N° 227, T. 509: <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/ AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20130709s0029.htm>

basa en la visión de regionalismo abierto, esto es, no en el proyecto regional como estación terminal porque la vinculación del Uruguay con el mundo no termina aquí, sino como algo muy diferente: una plataforma de lanzamiento al mundo.” (22-23/08/2006). A la vez que afirmaba la importancia de buscar acuerdos bilaterales.

Los partidos fundacionales (PN y PC) manifestaron su apoyo a la iniciativa del TLC y al ingreso de Uruguay como miembro pleno de la Alianza del Pacífico. En ambos casos Astori, y la fracción bajo su liderazgo, coincidió con el PN y el PC sobre el rumbo a tomar. En ambos casos la postura aperturista fue bloqueada por la interna del FA. El posicionamiento a favor del TLC se registró de forma unánime en el PC y el PN. Larrañaga, en 2006, señalaba que: *“[...] No existe otra alternativa viable: es TLC o nada.”* (22-23/08/2006). Y en 2013 sostenía que: *“Se puede tener un TLC con Estados Unidos a través de la Alianza del Pacífico o [...] con la Unión Europea.”* (09/07/2013).

Desde la izquierda emergió un discurso contrario a los TLC, particularmente desconfiado con Estados Unidos y apostando a la región y las relaciones Sur-Sur. En 2013 Eduardo Lorier (FA) afirmó que la Alianza del Pacífico busca:

“[...] impedir la consolidación de la integración regional y aislar a Brasil, pero también aislar a Argentina y a Venezuela.” A la vez que la visualizaba como *“[...] la pata americana, es la cabeza de playa del Acuerdo de Asociación Transpacífica, que Estados Unidos pretende convertir en el brazo económico de su megaproyecto militar para contener a China. [...] es difícilísimo hablar de un Mercosur potente cuando las derechas continentales se suman a la Alianza del Pacífico.”* (09/07/2013).

El análisis de los discursos también revela otra dicotomía relacionada con las anteriores. Para la izquierda los asuntos políticos presentan, en ocasiones, una mayor relevancia que los económicos. La crítica a esta postura era expresada por el ex canciller del PN Sergio Abreu: *“Estamos anestesiados por simpatías políticas que son muy importantes y muy legítimas, pero no acumulamos por sublemas, señor Presidente— los países no tienen amigos, tienen intereses.”* (22-23/08/2006).

El desacuerdo también emergió en relación al control de los recursos por parte del Estado y el proteccionismo. Sobre el freno a las privatizaciones mediante iniciativas populares, acontecidas en la década de 1990 e inicios de los 2000, y señalando los impactos de un TLC con Estados Unidos señalaba Sergio Abreu:

“¿El Gobierno quiere mantener o no el sistema de monopolios públicos? [...] Los plebiscitos que se hicieron quedaron supeditados a una gran negociación con Estados Unidos, donde el imperio nos dice que para la inserción externa del país tenemos que desmantelar lo que decidimos por la vía de la soberanía popular. ¿Es un tema nuestro? No, porque siempre hemos sostenido una posición diferente— es un tema de la fuerza de Gobierno que lo tendrá que laudar.” (22-23/08/2006).

Desde la llegada del FA al gobierno, y particularmente durante el gobierno de José Mujica, la política exterior uruguaya se fue constituyendo en una de las arenas de mayor debate político en el país. Desde el FA, no sin disonancias internas, se planteó un discurso que hizo énfasis en la región, las relaciones con el Sur emergente y dando al Estado un papel central en el desarrollo y la inserción internacional. La narrativa que propone la estrategia de apertura comercial, muchas veces la fundamenta como el fruto de la aplicación de la racionalidad técnica. Con estas palabras lo expresaba en 2006 Luis Alberto Heber (PN): *“Me refiero a las instrumentaciones y adecuaciones que ha puesto en práctica a lo que es hoy un mundo pragmático, comercial y globalizado. Los que no se prepararon para esos cambios sumieron a sus pueblos en la pobreza y en la miseria— eso es muy claro.”* (22-23/08/2006). De una forma similar a la del caso brasileño, las posiciones aperturistas consideran positivo el impacto de la globalización, sostienen el liberalismo económico como el mejor plan de desarrollo y el *“pragmatismo”* como estrategia dominante.

5. Consideraciones finales

Luego de analizar los discursos políticos de los partidos sobre la política exterior en los casos seleccionados, se presenta en el cuadro 3 una síntesis de las ideas programáticas que se pueden organizar de forma subordinada a las filosofías públicas de izquierda y de derecha. Como se señaló anteriormente, las ideas programáticas son centrales en la definición de los problemas, los asuntos a considerar, los objetivos, la forma de alcanzarlos, los métodos y los instrumentos para la acción política que se concretará en acciones específicas.

Cuadro 3. Ideas programáticas clasificadas por filosofías públicas de izquierda y de derecha sobre política exterior

Izquierda	Derecha
Inserción comercial internacional planeada y centralizada por el Estado	Inserción comercial internacional competitiva y descentralizada
Relaciones exteriores basadas en ideologías políticas y económicas afines	Relaciones exteriores basadas en el pragmatismo político y económico
Integración económica esencialmente regional (Mercosur, América del Sur y Latina)	Apertura y relacionamiento económico con bloques y países diversos (Unión Europea, EEUU, NAFTA, etc.), más allá de la integración regional
Actitud crítica frente a los acuerdos de libre comercio	Apoyo a los acuerdos de libre comercio
Cuestionamiento al libre flujo de mercancías	Defensa del libre flujo de mercancías
Priorización de las relaciones Sur-Sur (independientemente de su relevancia comercial)	Enfoque en Relaciones Norte-Sur y en relaciones Sur-Sur (solamente países relevantes comercialmente)
Enfoque en relaciones políticas internacionales	Enfoque en relaciones económicas internacionales

Mayor proteccionismo doméstico frente al comercio internacional	Mayor liberalización doméstica frente al comercio internacional
Impulso de la reforma profunda de todo el sistema multilateral (reestructuración)	Reformas puntuales en el sistema multilateral (mejorías)
Crítica a la globalización y al liberalismo comercial	Defensa de la globalización y del liberalismo comercial
Discurso de nacionalización, monopolio o control del Estado sobre recursos y empresas estratégicas o energéticas	Discurso de desnacionalización o de libre competencia en la exploración y explotación de recursos estratégicos o energéticos

Fuente: Elaboración propia a partir de Silva (2014: 245).

El ejercicio analítico realizado muestra cómo el discurso sobre la política exterior de los senadores en Brasil y Uruguay está estructurado en una lógica partidaria que opone izquierda y derecha, de forma antagónica, con características comunes en ambos casos, y que es congruente con las dinámicas de competencia y cooperación que generan las instituciones electorales y de gobierno en ambos casos. La filosofía pública de derecha muestra preferencias por la apertura comercial al mundo, a partir de un énfasis marcadamente económico y normativamente liberal, en el marco de una estrategia de acción justificada como pragmática. Esta forma de inserción comercial internacional busca ser competitiva y descentralizada, teniendo en los acuerdos de libre comercio un instrumento acorde con la misma, que tiene efectos que producen liberalización doméstica frente al comercio internacional. A este planteo se contraponen una filosofía pública de izquierda que propone, en política exterior, una apuesta a la integración regional, no solamente en lo comercial sino también en lo político, a la vez que prioriza las relaciones Sur-Sur. En lo económico, desde esta perspectiva, en algunos planteos emerge el impulso de la integración productiva de la mano de estrategias proteccionistas (nacionales y regionales), con una perspectiva neodesarrollista. En este sentido, la priorización regional o la apertura al mundo parecen responder a posicionamientos tácticos para el desarrollo, siendo unos estatistas (con grados variables de proteccionismo) mientras otros visualizan en el libre comercio la clave estructuradora para alcanzar sus objetivos. Adicionalmente debe agregarse que cada filosofía política se compone de ideas que poseen funciones cognitivas y normativas, generando comprensiones y evaluaciones diferentes sobre el funcionamiento y los efectos del sistema internacional, la globalización y las reglas que componen los regímenes internacionales.¹³

Por otra parte, en términos generales, este trabajo buscó construir una caracterización de las filosofías públicas de derecha e izquierda en política exterior a partir de la interacción entre propuestas teóricas del institucionalismo discursivo y el análisis del discurso parlamentario al estudiar dos casos. La conceptualización de las ideas

¹³ Según Stephen Krasner los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de un determinado campo de actividad (1982). Por su parte Robert Keohane y Joseph Nye conceptualizan a los regímenes internacionales como redes de reglas, normas y procedimientos que configuran el comportamiento y controlan sus efectos en un campo de actividad (1988).

programáticas en política exterior que se encuentran dentro de las filosofías públicas de izquierda y derecha en los casos estudiados, presentada en esta sección, merecería ser analizada para otros casos sudamericanos del mismo período para poder comprobar su alcance, a la vez que hacerla dialogar con otras variables relevantes señaladas por la literatura para observar sus influencia en la orientación de la política exterior que efectivamente logran impulsar los gobiernos.

Bibliografía

- Abranches, Sérgio (1998). "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados* 31 (1): 5-33.
- Acuña, Carlos H. y Mariana Chudnovsky (2013) "Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos". En Carlos H. Acuña (comp.) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Siglo Veintiuno: 13-67.
- Amorim Neto, Octavio (2012). *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Belém Lopes, Dawisson (2013). *Política externa e democracia no Brasil. Ensaio de interpretação histórica*. UNESP: São Paulo.
- Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara, y Eric Tanenbaum (2001). *Mapping policy preferences. Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998*. Oxford: University Press Oxford.
- Cervo, Amardo (org.) (1994). O desafio internacional. A política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias. Brasília: UNB.
- Chasqueti, Daniel (2014a). *Estudio sobre la actividad del Parlamento*. Montevideo: UdelaR.
- Chasqueti, Daniel (2014b). *Parlamento y Carreteras Legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras*. Montevideo: UdelaR.
- Chasqueti, Daniel, Daniel Buquet y Antonio Cardarello (2013). "La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros." *América Latina Hoy* 64: 15-40.
- Chasqueti, Daniel y Juan Andrés Moraes (2000). "Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político". En Jorge Lanzaro (coord.). *La "segunda" transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas*. Montevideo, FCU – ICP: 297-337.
- Conley, Richard (1999). "Dreading Presidential Fast-Track Authority: The Impact of Constituency Pressures and Political Ideology on Trade Policy in Congress". *Political Research Quarterly* 52 (4): 785-799.
- Cox, Gary y Mathew McCubbins (1993). *Legislative Leviathan*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert (1950). *Congress and Foreign Policy*. Nueva York: Norton.
- Eldersveld, Samuel (1982). *Political Parties in American Society*. Nueva York: Basic Books.
- Epstein, David y Sharyn O'Halloran (1999). *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Figueiredo, Argelina y Limongi, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- Fordham, Benjamin (1998). "Economic Interests, Party and Ideology in Early Cold War Era U.S. Foreign Policy". *International Organization* 52 (2): 359-396.
- Gardini, Gian Luca y Peter Lambert (eds.) (2011). *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Goldstein, Judith (1993). *Ideas, interests, and American trade policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Goldstein, Judith y Robert Keohane (1993). "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework". En Judith Goldstein y Robert Keohane (Eds.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*.

- Ithaca, Cornell University Press: 3-30.
- González, Luis Eduardo (1993). *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU – ICP.
- Hoffmann, Stanley (1966). "The fate of the Nation State: Obstinate or Obsolete?". *Daedalus* 95 (3): 862-915
- Kegley, Charles y Eugene Wittkopf (1995). *American Foreign Policy. Pattern and Process*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Keohane, Robert y Joseph Nye (1988). *Poder e Interdependencia. La política internacional en transición*. Buenos Aires: GEL.
- Kiewiet, D. Roderick y Mathew McCubbins (1991). *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge y Michael McDonald (2006). *Mapping policy preference II. Estimates for Parties, Electors and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003*. Oxford: University Press Oxford.
- Krasner, Steven (1982). "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". *International Organization* 36 (2): 185-205.
- Lanzaro, Jorge (comp.) (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lima, Maria Regina Soares de (2000). "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional* 22 (2): 265-303.
- Lima, Maria Regina Soares de y Santos, Fabiano (2001). "O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política* 52: 121-149.
- Lindsay, James y Randall Ripley (1992). "Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s". *Legislative Studies Quarterly* 17 (3): 417-449.
- López Burian, Camilo (2015). "Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014)". *Colombia Internacional* 83: 135-169.
- Luján, Carlos (2010). "La política internacional del primer gobierno de izquierda en el Uruguay: continuidades y cambios". En María Ester Mancebo y Pedro Narbondo (coords.) *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo, Fin de Siglo – CLACSO – ICP: 352-370.
- Luján, Carlos (2011). "Escenarios prospectivos de la política internacional del país". En Rodrigo Arocena y Gerardo Caetano (coords.) *La aventura uruguaya. El país y el mundo*. Montevideo, Debate: 205-216.
- Malloy, Jonathan (2003). "High Discipline, Low Cohesion? The Uncertain Patterns of Canadian Parliamentary Party Groups". *Journal of Legislative Studies* 9 (4): 116-129.
- Marks, Gary, Carol Wilson y Leonard Ray (2002). "National Political Parties and European Integration". *American Journal of Political Science* 46 (3): 585-594.
- Martin, Lisa (2000). *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- Mehta, Jal (2011). "The Varied Roles of Ideas in Politics: From 'Wether' to 'How'." En Daniel Béland y Robert H. Cox (Ed.) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford, Oxford University Press: 23-46.
- Milner, Helen y Benjamin Judkins (2004). "Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?". *International Studies Quarterly* 48: 95-119.
- Onuki, Janina y Amâncio de Oliveira (2010). "Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil". *Revista Política Hoje* 19 (1): 144-185.
- Onuki, Janina, Pedro Feliú Ribeiro y Amâncio de Oliveira (2009). "Political parties, foreign policy and ideology: Argentina and Chile in comparative perspective". *Brazilian Political Science Review* 3 (2): 127-154.
- Pérez, Romeo (2011). *Política exterior uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Plaza.
- Putnam, Robert (1988). "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization* 42: 427-460.
- Santos, Fabiano (2002). *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão*. *Dados* 45 (2): 237-264.
- Schmidt, Vivien (2002). *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.

- Schmidt, Vivien (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
- Sikkink, Kathryn (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Silva, Rodinei (2014). *O Senado e a Política Externa do Partido dos Trabalhadores (2003-2012): a força do discurso parlamentar*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas.
- Thérien, Jean-Philippe y Alan Noel (2000). "Political Parties and Foreign Aid". *The American Political Science Review* 94 (1): 151-162.
- Waltz, Kenneth (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: GEL.

Fuentes consultadas

- Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CRE (Brasil): <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/comissao.asp?origem=&com=54>
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de Uruguay N° 109, T. 435: <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/ AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20060822s0034.htm>
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de Uruguay N° 227, T. 509: <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/ AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/20130709s0029.htm>

LICENCIAS PARENTALES Y ABORTO: CONSTRUCCIÓN POLÍTICA Y TRADUCCIÓN DISCURSIVA EN LA AGENDA DE GÉNERO EN URUGUAY

Parental leave and abortion: policy construction and discursive translation in the gender agenda in Uruguay

Belén Villegas*

Resumen: Este artículo tiene dos propósitos. Por un lado, realiza una reflexión crítica de la agenda de género en Uruguay a través del análisis de la Ley de interrupción voluntaria del embarazo (18.987) y la Ley de licencias parentales (19.161). Bajo el supuesto teórico de que los discursos y las ideas son cruciales en la formación y la transformación de la política, se indaga la construcción discursiva de ambos procesos, en su constitución como problema político y social. Por otro lado, se busca dar cuenta del mecanismo por el cual dichas demandas logran convertirse en políticas. Se argumenta que las posibilidades de éxito de estos proyectos, está sujeta a dos mecanismos interrelacionados: i) la salida de los temas de lo privado y el abandono de los aspectos "controversiales", como condiciones necesarias, aunque no suficientes para que sea aprobado y ii) una coyuntura política favorable a dicha demanda.

Palabras clave: feminist policy making, creencias causales, agenda política

Abstract: This article has two purposes. First, it offers a critical analysis of the gender agenda in Uruguay through the analysis of the law of abortion (18.987) and the law on parental leave (19.161). It is assumed that the speeches and ideas are crucial in the formation and transformation of politics. As such the article explores the discursive construction of both processes as a political and social problem. Second, it will be shown the mechanism through which these demands become policies. It is argued that the likelihood of success depends on two interrelated mechanisms: i) the exiting of the private sphere and the loss of its "controversial" dimension as necessary conditions, but not sufficient to be approved, and ii) a favorable political situation.

Keywords: feminist policy making, causal beliefs, political agenda

1. Introducción

La llegada de partidos con orientación "progresista" en gran parte de los gobiernos latinoamericanos supuso un cambio en la orientación política de gran parte de la región. Este cambio representó una clara señal en el impulso a la construcción de matrices sociales que mejoren la situación de "las mujeres", aunque con importantes diferencias según las trayectorias en la provisión de bienestar de cada país.

* Investigadora, Departamento de Ciencia Política, Universidad de la República.
Artículo recibido el 4 de mayo de 2015 y aceptado para su publicación el 27 de julio de 2015.